عناصر البحث

١ - المقدمة .

٢ - نظرية تفريق السلطات .

٣ - النظام النيابي والنظام الرئيسي .

٤ - النظام النيابي . آ- تعريفه . ب- اركانه

١ - عدم مسؤولية رئيس الدولة .

٢ - وجود وزارة مسؤولة .

اولا - المسؤولية المدنية او المالية .

ثانيا - المسؤولية الجزائية .

ثالثا - المسؤولية السياسية .

٣ - وجود برلمان منتخب يمثل نوابه الامة باسرها مستقل عن مجموع الناخبين .

آ - ان يكون منتخبا من قبل الشعب .

ب - ان يمثل نوابه الامة باسرها .

ج - ان يكون مستقلا عن مجموع الناخبين .

٤ - تعادل السلطات .

آ - استقلال السلطة القضائية .

١ - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية .

٢ - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية .

٣ - تعادل السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعاونهما

٥ - النظام الرئيسي .

آ - تعريفه .

ب - اركانه .

١ - السلطة التنفيذية .

آ - الرئيس .

ب - الوزراء .

٢ - السلطة التشريعية .

آ - تأليفها .

ب - اللجان البرلمانية .

ج - اختصاص البرلمان .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٣ - شدة الفصل بين السلطات .

آ - استقلال السلطة القضائية .

ب - استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية .

جـ - استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية .

د - التعاون بين السلطة التشريعية والتنفيذية .

٦ - المفاضلة بين النظامين البرلماني والرئيسي .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

مقدمة :

في هذه الآونة التي تتجه فيها انظمة الحكم في العالم وخاصة في البلاد العربية ومنها مصر وسوريا ، نحو تركيز السلطة التنفيذية بيد شخص واحد هو رئيس الجمهورية ، ونحو تطبيق نظرية تفريق السلطات تفريقا تاما ، بدلا من النظام البرلماني الذى يضع السلطة التنفيذية بيد مجلس الوزراء ويجعل هؤلاء الوزراء مسؤولين امام السلطة التشريعية .

رأيت ان انتهز الفرصة التي اتاحتها لي الجامعة بتقديم رسالة جامعية لابحث بحثا موجزا في كل من النظامين النيابي والرئيسي ، ومميزات كل منهما آملة ان اصل في بحثي هذا الى بعض التوفيق وان اجد من تشجيع الجامعة وتأييدها ما يدفعني في المستقبل الى معالجة هذا الموضوع بشكل اكمل .

****

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

نظرية تفريق السلطات

قبل ان نبدأ بحثنا في النظام النيابي والنظام الرئيسي لابد لنا من ان نذكر ان الاساس الذى يقوم عليه هذان النظامان انما هو نظرية تفريق السلطات ، فنشاط الدولة في كل زمان ومكان يتفرع الى ثلاثة فروع رئيسية هي ، (سن القوانين) ، (تنفيذها) ، (اقامة العدل بين الناس) .

كان الحكم المطلق يضع في يد الحاكم او الملك تصريف هذه الامور ... الثلاثة ، فهو الذى يضع التشريعات ويقوم على تنفيذها ، ثم هو الذى يهيمن على شؤون العدالة فينشر العدل بين الناس على مايراه ، ومن ضمن منظاره الخاص دون قيد او رقابة .

ولقد نشأت نظرية تفريق السلطات لمقاومة استبداد مثل هؤلاء الحكام والملوك ، ولوضع حد لسلطتهم المطلقة ، باقامة الحدود بين سلطات الدولة الرئيسية واحلال الملكية المقيدة مكان الملكية المطلقة .

واستمر العمل بهذه النظرية بعد زوال الحكم المطلق ، حفظا على تحقيق التوازن بين سلطات الدولة الثلاث ، وتحقيقا للاهداف والخدمات التي تؤديها كل من هذه السلطات على الوجه الاكمل .

واول من نادى بهذه النظرية هو العالم الانكليزي ((جون لوك)) وتبعه في ذلك مونتسكيو كما نرى في كتابه "روح القوانين" وقد دافع مونتسكيو عن هذه النظرية دفاعا حارا ، وجعل منها الدعامة القوية لاستقرار الحكم وصلاحه وذلك بالمحافظة على حقوق الافراد من طغيان احدى سلطات الدولة الثلاث على الاخرى فقد نادى بترتيبها وحدد الاعمال التي يجب ان تقوم بها كل منها ونادى بانفصالها عن بعضها انفصالا تاما اذ قال :

يجب ان يكون على رأس كل منها شخص مستقل تمام الاستقلال ، فاننا لو ادمجنا السلطتين التشريعية والتنفيذية لفقدت الحرية لانه يكون باستطاعة نفس الشخص او نفس الهيئة اصدار قوانين جائرة وتنفيذها بصورة جائرة ، ولو ادمجنا السلطتين التشريعية والقضائية يأتي يوم يصبح فيه القاضي مستبدا ولا يعود هناك معنى للحياة والحرية ، ولو ادمجنا السلطتين التنفيذية والقضائية لجعلنا القاضي في موقف حرج واعطيناه صفة الرجل الظالم البعيد عن الحياد الذى يجب ان يتحلى به اما الطامة الكبرى فهي جمع هذه السلطات كلها بيد شخص واحد او هيئة واحدة لان الحريات العامة تصبح اثرا بعد عين .

وهكذا نجد مونتسكيو يرى ان الحكم يجب ان يبنى على اساس تفريق السلطات تفريقا تاما . ففي هذا التفريق كل الخير للدولة والمواطنين ، ونستطيع ان نلخص دفاع مونتسكيو او النقاط الرئيسية التي يرتكز عليها بامرين اثنين :

١ — وجوب قيام كل سلطة من سلطات الدولة الثلاث بوظيفتها الخاصة لا تتعداها في تقليل او تكثير وظيفة السلطتين الأخريين .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٢ — عدم امكان تأثر اى سلطة بالسلطتين الاخريين ، بمعنى انه لا يمكن لاية سلطة من السلطات الثلاث توجيه سلطة اخرى او التأثير عليها ، الا انه لابد لنا من القول بان دساتير العالم اذا كانت تطبق نظرية تفريق السلطات هذه فان مجال هذا التطبيق نسبي بينها بمعنى انه يختلف اطلاقا وتقييدا من دستور لآخر .

ولوان الاتجاه القائم نحو الاخذ بتطبيق هذه النظرية على اطلاقها بشكل متطرف ، وهكذا لدساتير العالم تقف من هذه النظرية ثلاثة مواقف مختلفة :

١ — الاندماج بين السلطات الثلاث ونشاهده في النظام الدكتاتوري .

٢ — الانفصال المرتكز على روح التعاون بين السلطات الثلاث ويعتبر النظام النيابي هو النظام الاكثر تمثيلا له .

٣ — الانفصال التام بين السلطات الثلاث ونشاهده بوضوح تام في النظام الرئيسي .

ooooooooooooooooooooo

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

النظـــام الدكتاتــــورى

ان الموقف الاول الذى وقفته بمضراله ول من نظرية فصل السلطات والذى نشاهده في النظام الدكتاتوري لايعنينا امره كثيرا في هذه المقارنة التي نقوم بها بين النظامين النيابي والرئيسي ولذلك لن نقف عنده الا قليلا لنرى كيف يتم دمج السلطات ببعضها وما هو الاثر الذى يحدثه هذا الاندماج •

والنظام الدكتاتوري ليس نزعة من نزعات العصر الحديث بل هو وليد العصور الغابرة نشاهده في العصور القديمة والمتوسطة كما نشاهده في العصر الحديث • واستبداد الملوك غير الدستوريين في العصور القديمة هو صورة واضحة للنظام الدكتاتوري حيث كان الملوك يتذرعون بنظرية الحق الالهي ليبرروا استبدادهم وحصر جميع السلطات بيدهم فكان لويس الرابع عشر يقول "" انا الدولة "" وكان لويس الخامس عشر يقول "" نحن لم نتسلم تاجنا الا من الله "" وكذلك رفض نابليون وضع التاج على رأسه بيد البابا بل اخذه من يده ووضعه على رأسه بنفسه •

ويحدث النظام الدكتاتوري في اغلب الاحيان كرد فعل لطغيان المجالس وما ينشأ عنها من فوضى وعجز عن القيام بالاعمال المنتجة بسبب تطاحن المصالح الشخصية • اذ يستثمر هذا الموقف رجل جرئ يدعي القدرة على حل الازمات السياسية او الاجتماعية التي يشكو منها الشعب فاذا اصاب شيئا مــن النجاح استطاع اخضاع المجالس وجعلها مظهرا وهميا لاقيمة له • فالوزارات تنصب وتقال آنئذ بارادته والقوانين تسن بامره والحريات الشخصية للمواطنين رهن مشيئته • وهكذا نشأت الدكتاتوريات في العالم

ومن اسباب احياء النظام الدكتاتوري في القرن العشرين هو التطاحن الذى ظهر بين طبقة العما والرأسماليين ولعل الحل الذى اوجدته المبادئ الشيوعية لهذه المعضلة لم يرق لهتلر وموسوليني اللذين حاولا ايجاد حل عن طريق النازية والفاشستية •

ولعل اهم الاسباب التي دعت لاحياء النظام الدكتاتوري في القرن العشرين ناتج عن بعض — المساوئ التي ظهرت عليا في النظام البرلماني فما من نظام الا وله عيوب • ولكن يجدربنا ان نضع هذه العيوب مقابل الحسنات لنرى ايهما ارجح في الميزان المستوى ظهرت كفة العيوب راجحة • وقد برهنت الوقائع ولا سيما الحرب الاخيرة ان هذا الميزان كانت تنقصه الدقة •

اما خصائص هذا النظام فهي كما يلي :

أ١ — تضحية الفرد على مذبح مصلحة المجموع فالفرد خادم الجماعة ويجب ان تمارس حقوقه الشخصية على النحو الذى يقتضيه الصالح العام ، ولذلك يحق للدولة في النظام الدكتاتوري مراقبة الافراد في كلامهم وحياتهم ولهوهم وراحتهم •

٢ — والدكتاتورية لاتحارب حريات الافراد فقط بل تحارب ايضا حريات الجماعة باعتبارها تنشد مركزية ادارية •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٣ — والدكتاتورية تستهين بكل شيء في سبيل دعم نفوذ الدكتاتور وتحقيق اهدافهما من ذلك فكرة تفوق الاجناس والتحدث عن الامجاد الغابرة "القول بافضلية الجنس الآري ، وان المانيا فوق الجميع" .

٤ — والدكتاتورية الحديثة حاولت نقد النظم النيابية بالرغم من انها استمدت منها اهم تطبيقاتها العملية فقد انتقدت نظام الاستفتاء واسمته اكذوبة الديموقراطية وكذلك انتقدت وظيفة رئاسة الدولة فاللة يقول هتلر "سأصبح شخصا عظيما ولكنني لن اكون موظفا" .

٥ — في النظام الدكتاتوري يزول العدل ويحل محله النظام وتزول الحرية ويحل محلها السلطة ويزول الوجدان ويحل محله الطاعة وكل معارضة تعتبر شغبا وثورة وكل نقد يعتبر خيانة .

وقد وصل النظام الدكتاتوري الى اوج عظمته في ايطاليا الفاشستية والمانيا النازية والفاشستية كانت في بادىء الامر عبارة عن حركة حزبية استطاعت ارغام رئيس الدولة على استدعاء رئيسها ليعهد اليه بتأليف وزارة وفقا لاحكام الدستور . ولا شك ان هذه الحركة نوديت آنئذ بالارتياح نظرا لنجاحها في القضاء على الفوضى التي كانت سائدة في ايطاليا وفي ارجاع هيبة الحكم ثم مالبثت ان بدت بشكل حركة ثورية جريئة ترمي الى انكار النظام الدستوري القائم والمبادىء التي بني عليها . وقد صرح موسوليني في مجلس النواب عام ١٩٢٣ انه لا يعتمد في حكمه على تصويت اكثرية المجلس بل على ثلاثمائة الف شاب من ذوي القمصان السود "المنظمة العسكرية للحزب الفاشستي" . والمبدأ الفاشستي لا يكون كاملا مالم تتوفر فيه الشروط الثلاثة الآتيـــة :

١ — وجود حزب واحد يؤمن ايجاد رابطة بين الافراد ويوحد اهدافهم في ايمان قوي مشترك .

٢ — وجود دولة دكتاتورية من شأنها صهر قوى الافراد ومصالحهم وآمالهم في بوتقة شعبية واحدة .

٣ — وجود دولة يقظة والمقصود بكلمة "يقظة" يقظة الدولة لمكافحة الاعداء الخارجيين والداخليين .

وبهذا تكون الفاشستية قد اقرت خصائص الدكتاتورية باجلى مظاهرها . ولا حاجة للقول ان تعرضنا للنظام الدكتاتوري . انما هو من قبيل تمهيد للنظام النيابي ذاته الذي قد ينقلب احيانا الى نظـام دكتاتوري عندما يختل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اختلالا واقعيا ظاهرا لمصلحة هذه الاخيرة ويرجح فيه كفة الحكومة على كفة البرلمان . ونستنتج من هذه الملاحظة الاخيرة ان النظام البرلماني الذي سنبحث فيه انما هو نظام تعادل بين السلطات الثلاث ، التشريعية ، والتنفيذية ، والقضائية ، فلا تطغى احداهما على الاخرى .

* * * * * * * * * * * * * * * * * * * *

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

النظام النيابي والنظام الرئيسي

وسنعود في بحثنا الآن لدراسة النظامين النيابي والرئيسي باعتبار انهما النظامان الاكثر تمثيلا لفكرتي التعاون والانفصال التام بين السلطات باعتبارهما ناشئان من مصدر واحد وفكرة واحدة هي " سيادة الشعب " ولقد نصت اكثر الدساتير في العالم على هذه السيادة :

— فالمادة الثالثة من الدستور الفرنسي نصت على ان " السيادة الوطنية ملك الشعب الفرنسي " .

— وكذلك نصت المادة التاسعة عشرة من الدستور العراقي على أن " سيادة المملكة العراقية الدستورية للامة ... " .

— وجاء في المادة الثانية من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ :

" ١ — السيادة للشعب لا يجوز لفرد او جماعة ادعاؤها " .

" ٢ — تقوم السيادة على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب ... " .

— وكما نصت المادة الثانية من الدستور التشيكي على ان " الشعب المصدر الوحيد لكل سلطة في الدولة "

— ونصت المادة الثالثة من دستور الجمهورية الرومانية على ان " سلطة الدولة بكاملها في الجمهورية الشعبية الرومانية صادرة عن الشعب وللشعب " .

— وفي المادة الاولى من الدستور الصيني " جمهورية الشعب الصيني نظام ديموقراطي حديث اى بعبارة اخرى ديموقراطية الشعب وحتى تطبيق مبدأ سلطة الشعب المطلقة " .

— وجاء في المادة الثالثة من دستور مملكة سيام " سلطة السيادة صادرة من الشعب " .

وكذلك اذا تصفحنا دستور الولايات المتحدة الامريكية ودستور الارجنتين فاننا نجد ان السيادة فيهما للشعب يمارسها بواسطة ممثليه في الكونجرس وبواسطة رئيس الدولة .

النظـام البرلمانـي

ليس النظام النيابي تطبيقا لنظرية علمية في اصول الحكم تخيلها احد الحكماء وهو قابع بين جدران مكتبه لنشر تفاصيلها ووضع الاصول لتطبيقها ، وانما هو وليد الصدف ، ونتيجة لتطور بعض الاوضاع — والتاليف تطورا استمر حتى تبلور وتركز بالشكل الذى نراه عليه الآن والذى ينطبق عليه تعريف الاستاذ " هريو " وقد عرف الاستاذ هريو النظام البرلماني بما يلي :

((هو اسلوب حكم يقوم على اساس النظام التمثيلي واستقلال السلطات استقلالا مرنا غير حاسم ، ويكفل قيام تعاون وثيق واتصال دائم بين السلطة التنفيذية والبرلمان بواسطة هيئة تنفيذية هي الوزارة التي تشترك مع رئيس الدولة في ادارة الحكومة ولكنها لا تستطيع ان تحكم الا بحصولها على ثقة البرلمان الدائمة لانها مسؤولة سياسيا امامه)) .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ولم يفصل الاستاذ هريو في هذا التعريف سوى حق رئيس الدولة بحل المجلس المنتخب فالنظام النيابي بوضعه الحالي اذ يقوم على اركان رئيسية اهمها :

١ — وجود رئيس دولة " ملك او رئيس جمهورية " غير مسؤول .

٢ — وجود وزارة مسؤولة .

٣ — وجود برلمان مستقل من مجموع الناخبين يمثل نوابه الامة باسرها .

٤ — تعادل السلطات وتعاونها .

١ — عدم مسؤولية رئيس الدولة :

ان عدم مسؤولية رئيس الدولة ، سواء اكان هذا الرئيس ملكا ام رئيسا للجمهورية مبدأ اخذت به اكثر الدساتير في العالم ، فقد ورد في المادة / ٣٣ / من الدستور المصرى السابق ان " الملك هو رئيس الدولة الاعلى وذاته مصونة لاتمس " . وورد في المادة / ٢٥ / من الدستور العراقي ايضا ان " الملك مصون وغير مسؤول " كما نجد ان الملك في بريطانيا غير مسؤول ونصت المادة / ٤٢ / من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ :

" لامسؤولية على رئيس الجمهورية الا في حال الخيانة العظمى " وفي المادة / ٨٤ / من الدستور السوري السابق لعام ١٩٥٠ مايلي :

١ — رئيس الجمهورية مسؤول في حالتي خرق الدستور والخيانة العظمى .

٢ — وهو مسؤول ايضا عن الجرائم العادية .

٣ — لايحاكم رئيس الجمهورية الا امام المحكمة العليا .

ونكتفي بهذه الامثلة التي جاءت في الدساتير حول مسؤولية رئيس الدولة الا انه لابد لنا من الملاحظة ان مبدأ عدم المسؤولية هذا يختلف في النظام النيابي الملكي عنه في النظام الجمهوري اى ان عدم مسؤولية الملك يختلف عن عدم مسؤولية رئيس الجمهورية .

ان عدم المسؤولية يتجلى باستقلال رئيس الدولة عن السلطة التشريعية ، ففي النظام الملكي يتجلى استقلال الملك في انه لايد مطلقا للسلطة التشريعية في تعيينه في منصبه ، وانما يستمد رئاسة الدولة من الدستور الذى يعين شكل الدولة وطريقة تسلم الملك العرش ، كما نلمس مثلا في المادة الاولى من الدستور المصرى السابق اذ ورد فيها :

" مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لايتجزأ ولا ينزل عن شيء منه ، وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي " وكما نجد ايضا في المادة الاولى من الدستور العراقي فقد جاء فيها :

" العراق دولة ذات سيادة وهي مستقلة حرة ملكها لايتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي " .

١٩١٦٨٦

اما في حال كون رئيس الدولة رئيسا للجمهورية ، فالامر شبيه بالنظام الملكي عندما ينتخب الرئيس مباشرة من قبل الشعب اذ لايكون للسلطة التشريعية ادنى اثر في انتخابه مما يجعله مستقلا تمام الاستقلال عنها وغير ملتزم تجاهها بالتزامات ادبية او غيرها ناشئة من انه كان لها الفضل في وصوله الى منصبه •

اما في حال انتخاب رئيس الجمهورية من قبل المجلس النيابي ، فان استقلاله من السلطة التشريعية يتقلص قليلا لما ترتب عليه من التزامات ادبية تجاه السلطة التي اوصلته الى سدة الرئاسة ولما يترتب عليه املا في تجديد انتخابه مرة اخرى ومرات في الانظمة التي تقبل تجديد انتخاب رئيس الجمهورية •

ولقد احتاطت بعض الدساتير لذلك وحاولت المحافظة على استقلال رئيس الدولة من السلطة التشريعية .

١ — بان اعتبرت ان السلطة التشريعية تقوم بانتخاب رئيس الجمهورية لكونها لاتقوم بهذا الانتخاب بوصفها سلطة تشريعية وانما بوصفها هيئة انتخابية وبذلك يتم انتخاب رئيس الجمهورية على درجتين في البلاد التي تجرى فيها الانتخابات النيابية مباشرة من قبل الشعب ، وعلى ثلاث درجات في البلاد التي تجري فيها الانتخابات النيابية على درجتين •

٢ — عدم تجديد انتخاب رئيس الجمهورية الا بعد فترة مماثلة لفترة الرئاسة فاذا كانت مدة الرئاسة خمس سنوات فلا يجوز تجديد انتخاب رئيس الجمهورية الا بعد مرور خمس سنوات على انتهاء ولايته السابقة •

٣ — بقاء رئيس الجمهورية في سدة الرئاسة حتى انتهاء المدة الدستورية فلا تملك السلطة التشريعية ان تقيل رئيس الجمهورية او ان تحمله على الاستقالة ، بل يجب ان يتم مدة رئاسته الا في حالات معينة الدستور وهي حالات ثبوت ارتكاب الرئيس الخيانة العظمى وفقا للاصول الدستورية ••• ولا عبرة في هذا الموضوع للموقف الذى وقفه البرلمان الفرنسي من الرئيس ميلران عندما حاول ترتيب مسؤولية غير مباشرة عليه بان امتنع من اعطاء الثقة لاى وزارة كان يشكلها فكان ذلك مدعاة لاستقالة رئيس الجمهورية •

ولم نسمع من هذه الحادثة في فرنسا الا ابان رئاسة الرئيسين كيفيما وميلران فقط • وهكذا فاننا نجد بان رئيس الدولة غير مسؤول سواء في النظام الملكي ام في النظام الجمهوري • ولكننا كنا ذكرنا ان مبدأ عدم المسؤولية هذا يختلف في النظام الملكي عنه في النظام الجمهوري ، لان عدم مسؤولية الملك مطلقة من كل قيد كما ورد في دساتير الحكومات الملكية ، فالملك غير مسؤول عن جميع تصرفاته سواء ما تعلق منها بالاعمال التي يقوم بها في معرض وظيفته ام في معرض حياته الخاصة ، حتى انه لايسأل عن جريمته في حال اقدامه على قتل احد من الناس مثلا • واستنادا الى هذا المبدأ منعت محاكمة ملك مصر السابق من الجرم الذى عزى اليه بارتكابه جناية الاشتراك بقتل احد الضباط •

اما في النظام الجمهوري فالامر يختلف عن هذا ان رئيس الجمهورية مسؤول عن بعض تصرفاته التي يقوم بها في معرض قيامه بوظيفته كالخيانة العظمى وخرق الدستور ، ومسؤوليته هذه مقيدة بالامور

١٨٠٢٥٢

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التي نص عليها الدستور وهي امور وردت فيه على سبيل الحصر لا يجوز تمديدها الى غيرها من الامور .

وهو مسؤول ايضا من تصرفات الشخصية العادية التي يقوم بها بصفته الشخصية وهو مسؤول جزائيا من جميع الجرائم التي يرتكبها ويعتبر تجاهها مواطنا عاديا الا انه يختلف عن المواطن العادي في الاصول المتبعة لاحالته الى المحاكمة وفي محاكمته في الهيئة التي تتولى هذه المحاكمة وهي في غالب الاحيان نصت على تشكيلها الدساتير . ونظمت بقوانين خاصة اصول المحاكمة لديها .

٢ — وجود وزارة مسؤولة .

ان الوزراء يخضعون في تصرفاتهم الى ثلاثة انواع من المسؤوليات .

١ — المسؤولية المدنية .

٢ — المسؤولية الجزائية .

٣ — المسؤولية السياسية .

والمسؤولية الوزارية التي تعنينا من بحثنا هذا هي بشكل خاص المسؤولية السياسية الا انه لا بد لنا من البحث ~~في~~ بايجاز في المسؤوليتين الاخريين .

١ — المسؤولية المدنية او المالية . مما لا شك فيه ان الوزير يعتبر كسائر الافراد العاديين من حيث التزامات المدنية التي تترتب عليه تجاه الغير سواء اكانت هذه الالتزامات ناشئة عن عقد او شبه عقد او غير ذلك من مصادر الالتزام .

ونحن لا نعني هذا عندما نبحث في مسؤولية الوزراء المدنية وانما نعني بها المسؤولية المترتبة بنتيجة ممارسة هؤلاء الوزراء لوظائفهم . واخص ماتظهر به هذه المسؤولية عندما تترتب المسؤولية في حال صرف الوزير نفقات لا اعتماد لها في قانون الموازنة او عندما تتجاوز النفقات التي يصرفها حدود الاعتماد المرصدة لها في الموازنة وتتجلى مسؤولية الوزير من هذا العمل في وجوب الزامه اداء هذه المبالغ التي انفقها من خزانة الدولة بدون وجه حق . الا ان اغلب الدول لا تلجأ الى هذا الحل . ولا تلزم الوزير هذا الالزام . وانما تكتفي باعتبار مسؤوليته سياسية . اي انه تكون نتيجتها استقالته من الوزارة . او سحب السلطة التشريعية منه او من الوزارة جميعها .

الا ان بعض الدول لم تشأ التساهل مع الوزراء في مثل هذه الامور . ورتبت على الوزير في حال مخالفته مسؤوليات جدية وعقوبات حقيقية . فقد اعتبر القانون السوري ذو الرقم ٦٥ المؤرخ في ٩ كانون الثاني ١٩٥١ . ان مخالفة المادة / ١٤١ / من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ ونصها .

" لا يجوز للحكومة ان تتجاوز الحد الاعلى للنفقات المقدرة لكل ادارة عامة ولا يجوز ان يتضمن قانون الموازنة نصا يسمح للحكومة بهذا التجاوز " . اعتبر القانون مخالفة هذه المادة من قبيل جرم اساءة استعمال السلطة الوارد في المادة الثالثة من القانون ذي الرقم ٦٥ " تعد اساءة استعمال السلطة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

الاعمال الآتية :

أ ـ ب ـ جـ ـ د ـ هـ ـ و ـ ز ـ ح ـ مخالفة اي حكم من الاحكام الدستور المنصوص عليها في المواد ، ١٥ ـ ١٩ ـ ٢٠ ـ ٢٣ ـ ٢٩ ـ ١٤٤ ـ ١٤٤ ـ والفقرة الاولى من المادة / ١٤١ / من الدستور " .

وقد قرر قانون محاكمة الوزراء على الوزير المخالف لاحكام الفقرة جـ من المادة الثالثة منه عقوبة الحبس من ثلاثة اشهر الى سنتين ورتب عليه فضلا عن ذلك في المادة السادسة منه غرامة نقدية لا تقل عن مقدار الضرر الذي اصاب الخزينة ولا تتجاوز ضعفيه .

٢ ـ المسؤولية الجزائية : ان الوزراء مسؤولون كالافراد العاديين عن جميع الجرائم الخاصة التي يرتكبونها ، وهم بالاضافة الى ذلك مسؤولون عن الجرائم التي يرتكبونها في معرض ممارستهم وظائفهم . وقد قصرت بعض الدساتير هذه الجرائم على جريمة الخيانة العظمى الا ان قانون محاكمة الوزراء في سوريا رقم ٦٥ وتاريخ ٤/٣/١٩٥١ توسع في مفهوم المسؤولية الجزائية كما رأينا سابقا اثناء البحث في ـ مسؤوليتهم المدنية لنصه على معاقبة الوزراء جزئيا على جرائم كثيرة صنفها في زمرتين رئيسيتين منهما اساءة استعمال الوظيفة ، والاخلال بواجباتها وغير ذلك .

٣ ـ المسؤولية السياسية : مسؤولية الوزراء السياسية هي المسؤولية الاكثر اهمية باعتبار انها تترتب بنتيجة جميع الاعمال التي يقوم بها الوزراء سواء هي الاعمال اليومية الناشئة من ممارسة الوزير ادارة اعمال وزارته ام من تصرفات رئيس الجمهورية او الملك او من الاعمال التي يقوم بها غيره من الوزراء مما له علاقة بسياسة الحكومة وهذا مايميز هذه المسؤولية من المسؤوليتين المدنية والجزائية .

وقد رأينا ان المسؤولية المدنية تكاد تنطوي في حالة انفاق الوزراء مبالغ لم ترصد لها اعتمادات في الموازنة او في حال تجاوز الاعتمادات .

ثم رأينا المسؤولية الجزائية تنحصر ايضا في بعض حالات خاصة هي ارتكاب الجرائم العادية وفي معرض الوظيفة ارتكاب جناية الخيانة العظمى او اساءة استعمال السلطة كما ورد في قانون محاكمة الوزراء في سوريا .

اما في بحثنا هذا فسنرى نطاق مسؤولية الوزراء يتسع حتى يشمل جميع اعمال الوزراء الكبير منها والتافه :

١ ـ فالوزير مسؤول عن جميع الاعمال التي يقوم بها اثناء تصريف امور وزارته ، وهو مسؤول ايضا عن الاعمال التي يقوم بها معاونوه وموظفوه باعتبار ان هؤلاء المعاونين والموظفين انما يقومون باعمالهم تحت اشراف الوزير وبتوجيه منه . اما اذا خالف هؤلاء الموظفون تعليمات الوزير وتوجيهاته ، فان المسؤولية تترتب عليهم بالذات ويلاحقون اداريا او مدنيا او جزائيا ، بحسب ماهية العمل الذي رتب مسؤوليتهم .

٢ ـ اما مسؤولية الوزراء عن الاعمال التي يقوم بها رئيس الدولة (ملكا كان او رئيسا للجمهورية) فهي ناشئة اولا عن عدم مسؤولية رئيس الدولة ، ومن ثم عن ان جميع الاعمال التي يقوم بها هذا الرئيس وجميع

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التوقيعات التي يدللها تقترن عادة بتوقيع الوزير الذى تتعلق بوزارته هذه الاعمال والتوقيعات وهذا يعني ضمنا ان الوزير قد وافق وقبل في العمل الذى قام به الرئيس ... وتحمل جميع المسؤوليات الناتجة عنه ، لان كل عمل لا بد له من مسؤول عنه والوزير ضمنا هو المسؤول باعتبار ان رئيس الدولة غير مسؤول . وقد نصت اغلب دساتير العالم على وجوب توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص على القرارات او المراسيم التي يتخذها رئيس الجمهورية . فالمادة / ٣٨ / من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ نصت على انه "يوقع كل من القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية من قبل رئيس مجلس الوزراء واحد الوزراء" . وجاء في المادة / ٦٠ / من الدستور المصري السابق "توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها ان يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون" . وفي المادة / ٢٧ / من الدستور العراقي : "يستعمل الملك سلطته بارادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير او الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم" . وجاء في المادة / ٧٩ / من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ "كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم وصكوك ورسائل تتصل بامور الدولة يوقعه رئيس الوزراء والوزير المختص ما خلا تسمية رئيس الوزراء او قبول استقالته" . ونلاحظ ان بعض الدساتير قسمت مسؤولية الوزراء الى نوعين من المسؤولية :

١ — المسؤولية الفردية .

٢ — المسؤولية التضامنية الجماعية .

فقد ورد في المادة / ٦١ / من الدستور المصري السابق مثلا "الوزراء مسؤولون متضامنون لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن اعمال وزارته" .

وفي المادة / ٦٦ / من الدستور العراقي "وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن امام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات ومسؤولون بصورة منفردة عن الاجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعهما ... الخ" .

وجاء في المادة / ٤٨ / من الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ مايلي : "الوزراء مسؤولون جماعيا امام الجمعية الوطنية عن سياسة الوزارة العامة ومسؤولون منفردين عن اعمالهم الخاصة" . ونصت المادة / ٩٨ / من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ على ان "الوزارة مسؤولة بالتضامن تجاه مجلس النواب عن السياسة العامة وكل وزير مسؤول وحده عن اعمال وزارته" .

١ — فالمسؤولية الفردية هي المسؤولية التي تترتب على الوزير وحده كما يظهر من النصوص السابقة نتيجة لتصرفاته التي تتعلق بامور وزارته دون اخذ رأى او موافقة مجلس الوزراء على التصرفات والاعمال ودون ان يكون لهذه الاعمال والتصرفات علاقة او مساس بالسياسة العامة للوزارة .

٢ — اما المسؤولية التضامنية الجماعية فهي المسؤولية التي يستهدف اليها الوزراء جميعا وعلى وجه التضامن عند القيام بعمل او اتخاذ قرار في مجلس الوزراء او عندما يقوم احد الوزراء بعمل من الاعمال

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التي تتعلق بسياسة الوزارة العامة او ما يسمى "" البيان الوزاري "" الذي تمنح السلطة التشريعية ثقتها للوزارة على اساسه وبعد مناقشته .

وطبعا ليس من السهل التفريق بين المسؤولية الفردية والمسؤولية التضامنية ، فكثيرا ما تتبنى الوزارة جميعها عملا قام به احد الوزراء ضمن حدود ادارة وزارته فيما لا يتعدى المسؤولية التضامنية الظاهرية فيه الى رئيس مجلس الوزراء عن وجهة نظر الوزير صاحب العلاقة ، وبذلك تنتقل المسؤولية من الوزير الى الوزارة ... والاصل في مسؤولية الوزارة هي المسؤولية التضامنية امام السلطة التشريعية وهي من ابرز ميزات النظام النيابي . واما المسؤولية الفردية فهي نادرة الوقوع . ولا نراها الا في الحال التي تتخلى فيه الوزارة عن الوزير المسؤول ، والاغلب في المسؤولية ان جميع الوزراء يحملون العبء " من الوزراء الذين خالفوا في العمل او القرار موضوع هذه المسؤولية .

اثارة المسؤولية السياسية : لكي تستطيع الوزارة ان تقوم بعملها ، يجب ان تحوز ثقة السلطة التشريعية وهي مضطرة للاستقالة في حال عدم تمكنها من الحصول على هذه الثقة . او في حال سحبها منها بعد حصولها عليها ، وذلك يكون بصدد قيام الوزارة بعمل لا ترضى عنه السلطة التشريعية ، وسحب الثقة هذا هو ما نعبر عنه بالمسؤولية السياسية للوزارة ولسحب الثقة من الوزارة طريقان :

١ — طلب سحب الثقة من قبل السلطة التشريعية .

٢ — ان تطرح الوزارة الثقة على المجلس .

١ — طلب سحب الثقة : لقد اعطت كثير من الدساتير للسلطة التشريعية من توجيه الاسئلة والاستجوابات الى الوزارة ، فالدستور العراقي مثلا نص في مادته الرابعة والخمسين انه "" لكل عضو من اعضاء مجلس الامة ان يوجه الى الوزراء اسئلة واستيضاحات وتجرى المناقشة فيها وفي اجوبتها على الوجه الذي يبين في النظام الداخلي لكل مجلس بعد مرور ثمانية ايام على الاقل من يوم توجيهها منه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير "" .

وفي المادة / ١٠٧ / من الدستور المصري "" لكل عضو من اعضاء البرلمان ان يوجه الى الوزارة اسئلة واستجوابات وذلك على الوجه الذي يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى مناقشة في استجواب الا بعد ثمانية ايام على الاقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير "" .

وجاء في المادة / ٦٥ / من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ "" لكل نائب ان يوجه الى الحكومة الاسئلة والاستجوابات ، وعليها الاجابة في الميعاد المحدد في النظام الداخلي "" .

وتوجه هذه الاستجوابات من عدد من النواب بشكل خطي ومؤداها ان يطلب النواب الى رئيس مجلس الوزراء او الى احد الوزراء ان يبرر او يبين سبب تصرف وعمل معين قام به . وعلى الوزير او مجلس الوزراء [illegible]

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

لاكثر من العدد الذى يحدد مادة " في الدستور السوري القديم " بخمسة نواب • ولا بد من ان تنتهي الاستجوابات الى قرار يتخذه المجلس •

١ ــ اما بالموافقة على بيانات الحكومة وبالتالي تأييد موقفها في الموضوع الذى استجوبت من اجله •

٢ ــ او برفض هذه البيانات والايضاحات ونزع الثقة من الحكومة او على الاقل من الوزير المستجوب •

٣ ــ عدم بيان الرأى في بيانات الحكومة والانتقال الى جدول الاعمال وهكذا لقد يؤدى عدم رضاء المجلس من تصرفات الحكومة الى سحب الثقة منها وبالتالي استقالتها واعتزالها كراسي الحكم •

٢ ــ طرح الثقة على المجلس من قبل الوزارة :

ليس للوزارة كما رأينا ان تمارس عملها الا بعد حيازتها على ثقة المجلس النيابي واستمرار هذه الثقة وكثيراً ماترى الوزارة نفسها مضطرة للتأكد من بقاء هذه الثقة فتعمد في هذا الى احد طريقين :

١ ــ أن تتقدم الى المجلس النيابي بمشروع قانون يتعلق بسياسة الحكومة العامة او ان تطلب فتح اعتماد مالاحد المشاريع او نقله من باب الى آخره وتضع استقالتها مقابل عدم اقرار مشروع القانون هذا ، فاذا رفض المجلس الموافقة على مشروع القانون استقالت الوزارة والا بقيت في عملها وقد اكتسبت قوة جديدة وتأكيداً آخر بتأييد النواب للوزارة •

٢ ــ ان تعمد الوزارة الى طرح الثقة على المجلس بشكل مباشر بمناسبة احدى الازمات او غيرها ، فاذا حجب المجلس الثقة من الوزارة استقالت والا استمرت بعملها مستندة الى رضاء المجلس وتأييده لمسلكها ولسياستها •

٣ ــ وجود برلمان منتخب يمثل نوابه الامة باسرها مستقل من مجموع الناخبين :

والركن الرئيسي الثالث للنظام النيابي هو وجود برلمان تتوفر فيه صفات اصلية ، ان يكون منتخبا من قبل الشعب ، وان يمثل نوابه الامة بأسرها ، وان يكون مستقلا عن مجموع الناخبين •

آ ــ ان يكون منتخبا من قبل الشعب :

لا بد في النظام النيابي من قبل برلمان يتولى التشريع وسن القوانين مستقل عن سلطات الدولة الاخرى استقلالا لا يمنع من تعاون هذه السلطات جميعا ، الا انه يجب ان تكون سلطة هذا البرلمان في القيام بوظائفه حقيقية تامة فهو ليس مجلسا استشاريا يجتمع ليقدم المشورة ، من بيده السلطة وانما هو مجلس له وظائفه الدستورية يشترك في ادارة امور الدولة اشتراكا فعليا •

وسواء أكان البرلمان مؤلفا من مجلس واحد او من مجلسين فانه يجب ان يتألف من طريقة الانتخاب الشعبي وذلك بان يتقدم من يرى في نفسه الكفاءة ليكون عضوا في البرلمان الى الشعب الذى له كلمة الفصل في انتخابه نائبا او عدم انتخابه دون تدخل السلطة التنفيذية او غيرها ودون ان يكون لاحد يد في تعيين هذا العضو او انتخابه ، فاذا حاز ثقة الشعب اصبح نائبا وممثلا عنه والا فليس هنالك من يملك حق جعله عضوا في البرلمان •

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ب ــ ان يمثل نواب الامة باسرها :

جاء في المادة ٩١ من الدستور المصرى : ((عضو البرلمان ينوب عن الامة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بامر على سبيل الالزام)) وفي المادة ٤٨ من الدستور العراقي ((يعتبر النائب ممثلا للبلاد العراقية عامة لا لمنطقته التمثيلية خاصة)) .

كما نصت المادة ٣٧ من الدستور السورى لعام ١٩٥٠ على ان النائب يمثل الشعب كله ولا يجوز تحديد وكالته بقيد او شرط وعليه * ان يمارسها بهدى شرفه وضميره وكذلك نصت المادة ٤٢ من الدستور السورى لعام ١٩٣٠ على ان كل نائب يمثل الامة جمعاء ولا يجوز ان تحدد وكالته بقيد او شرط .

وهكذا نجد ان اغلب دساتير العالم قد نصت على ان عضو البرلمان يمثل الامة جمعاء فهو ليس مقتصرا في تمثيله على الدائرة التي انتخبته كما كان الامر قبل الثورة الفرنسية واذا كان النائب ينتخب ضمن دائرة معينة ومن قبل عدد محدود من الناخبين فذلك تسهيلا لعمليات الاقتراع . اما من حيث التمثيل والنيابة فانه لايمثل دائرته فحسب بل يمثل البلاد جميعا . وهذا المبدأ قديم يعود الى ماقبل الثورة الفرنسية بزمن طويل فقد اعلن في مجلس النواب البريطاني في عهد الملكة اليزابيت الاولى عندما الح النائب نوريتون عام ١٥٧١ على اعتبار المملكة وحدة تامة بصرف النظر عن الاعتبارات الاقليمية . وقد اكد هذا المبدأ النائب بيرك . عام ١٧٧٤ عندما انتخب نائبا عن بريستول اذ قال لناخبيه : (نعم انكم في الواقع تنتخبون عضوا ولكن بعد ان يتم انتخابكم اياه لايصبح عضوا في بريستول ولكنه عضوا في البرلمان .

جـ ــ ان يكون مستقلا عن مجموع الناخبين :

بخلاف ماهو عليه الامر في النظام المباشر فان وظيفة الافراد تنتهي حالما يتم الانتخاب ولا يبقى للشعب حق بالتصويت او الاستفتاء اوغيره كما انه لايحق له توجيه النواب وتقييدهم ، وقد رأينا في الفقرة السابقة ان اغلب الدساتير تنص على استقلال النواب وعدم تقييدهم بأى قيد . والنواب يمارسون وظيفتهم بحرية تامة دون التأثر بأى مؤثر شعبي او اقليمي ويرى الاستاذ فؤاد شباط في كتابه الحقوق الاساسية انه ينتج عن المبدأين الواردين في الفقرتين ب وجـ النتائج التالية :

١ ــ النائب حر في آرائه وهو غير مقيد بالتعاليم التي قد يعطيها اليه ناخبوه .

٢ ــ على النائب ان يضع نصب عينيه المصلحة العامة غير مقيد بمصلحة ناخبيه وله التدخل في كل امور الدولة ولو كانت اهميته بالنسبة لدائرته الانتخابية ضئيلة او معدومة .

٣ ــ لايجوز للناخبين عزل النائب اثناء نيابته .

٤ ــ لايلزم النائب بتقديم حسابات لناخبيه .

٥ ــ لايطالب النائب ناخبيه بمخصصات او تعويضات بل يتقاضى ذلك من خزينة الدولة .

٤ ــ تعادل السلطات :

كما رأينا في مطلع البحث عن النظام النيابي ان الحاكم في نظام الحكم المطلق كان يجمع في قبضته سلطات الدولة جميعا ورأينا ايضا كيف بدأ المفكرون بمحاولة ايجاد الحلول لمقاومة ذاك الطغيان ، فكان ان بدأ العالم الانكليزى (جون لوك) فنادى بنظرية تفريق السلطات ثم تبعه في ذلك مونتسكيو ولكن بحماس واندفاع اشد فدافع عن هذه النظرية دفاع المؤمن وشرحها شرحا وافيا حتى جعل منها الدعامة الرئيسة

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

للحكم الصالح . ولقد ذكرنا ان مجال تطبيق هذه النظرية في انظمة الحكم نسبي .

ــ فمنها ما غالى في تحقيق انفصال سلطات الدولة واستقلالها عن بعضها ومثالها نظام الحكم الرئاسي

ــ ومنها ما حافظ على اعتداله في التطبيق فابقى على روح التعاون بين السلطات ومثالها نظام الحكم البرلماني

ــ ومنها ما تطرف في تعاون السلطات حتى اصبحت في حالة اندماج تام ومثالها نظام الحكم الديكتاتوري الذي ذكرنا لمحة عنه في مطلع هذا البحث .

ولقد بحثنا في بعض الاركان التي يقوم عليها نظام الحكم النيابي الا انه لابد لنا من القول بان هذه الاركان واكثرها اهمية هو (تعادل السلطة وتعاونها) بل ان هذا الركن يعتبر الاساس الاول الذي يقوم عليه النظام النيابي .

واظهر ما يتجلى به هذا التعاون هو التعاون القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية واما السلطة القضائية فهي حتى في النظام النيابي قد حافظت على استقلالها استقلالا تاما .

١ ــ استقلال السلطة القضائية :

لقد جاءت اكثر دساتير العالم مؤيدة استقلال السلطة القضائية عن سلطات الدولة الاخرى . استقلا[لا] يؤمن قيامها بوظائفها على الوجه الاكمل . وقد نصت المادة / ٤٢ / من الدستور السوري لعام ١٩٣٠ على مايلي :

تتولى السلطة القضائية وفقا لنظام يضعه القانون تكفل فيه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة . القضاة مستقلون ولا يعزلون الا في الاحوال المنصوص عليها في القانون ... وتصدر الاحكام والقرارات وتنفذ باسم الشعب السوري .

وجاء في المادة / ١٠٤ / من الدستور السوري للعام ١٩٥٠ ((القضاء سلطة مستقلة))

وفي المادة / ١٠٥ / منه (قضاة المحاكم مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون)

وفي المادة / ١٠٧ / منه (يعين قضاة الحكم بقرار من مجلس القضاء الاعلى ومرسوم وفقا لاحكام القانون)

وفي المادة / ١١٠ / منه ترفيع القضاة ونقلهم وتأديبهم وعزلهم يكون بقرار من مجلس القضاء الاعلى وفقا لاحكا[م] القانون .

وورد في المادة / ٧١ / من الدستور العراقي ((المحاكم مصونة من التدخل في شؤونها))

ونصت المادة / ١٢٤ / من الدستور المصري على مايلي : القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لاية سلطة في الحكومة التدخل في القضايا)

وفي المادة / ٨٤ / من الدستور الفرنسي ما يؤمن مجلس القضاء الاعلى وفقا للقانون انضباط هؤلاء القضا[ة] واستقلالهم وادارة المحاكم القضائية ونصت المادة / ١٣٨ / من الدستور التشكوسلوفاكي لعام ١٩٤٨ على مايلي : القضاء على جميع درجاته منفصل عن الادارة ــ وكذلك نصت دساتير اخرى على استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التشريعية والتنفيذية . الا ان هذا الاستقلال لا يعني انفصالا تاما كاملا وانما هو استقلال ضمن حدود التعاون اللازم بين السلطات الثلاث حتى تستطيع الدولة ان تحقق العدل والمساواة بين الافراد والجماعات ويتجلى هذا التعاون في مظهرين :

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

١ - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية
٢ - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

<u>أ - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية :</u> رأينا ان اكثر الدساتير نصت على استقلال السلطة القضائية ومعنى هذا الاستقلال بالنسبة للسلطة التشريعية ان ليس لهذه السلطة حق التدخل في فض المنازعات بين الناس والفصل في الخصومات والتدخل في اكثر الدعاوى وقد جاءت القوانين مؤيدة لهذا المبدأ كما نرى في المادة الثامنة من قانون اصول المحاكمات الحقوقية في سوريا اذ نصت على ما يلي : ان المحاكم جميعها مستقلة في المحاكمة في الدعاوى والحكم بها . وبناء عليه لا يسمح لاحد بالمداخلة في امور رؤية الدعاوى وفصلها . والاعلام المعطى من محكمة مايكون معتبرا وقد مرعيا طالما لم يفسخ ولم ينقض بوجه اصولي وقانوني من تلك المحكمة او من محكمة اخرى اعلى منها . هذا وليس للسلطة التشريعية ايضا حق التدخل في الشؤون الشخصية للقضاة . والسلطة اذا اعطيت هذه الصلاحيات في اكثر الدول هيئة خاصة ضمن ملاك السلطة القضائية نفسها سماها القانون السوري مجلس القضاء الاعلى .

الا ان هناك استثناء لهذا المبدأ يخول السلطة التشريعية حق التدخل في بعض المحاكمات وذلك فيما سماه الدساتير المحكمة العليا - التي تحاكم رئيس الجمهورية والوزراء وفق اصول خاصة .

وقد اكتفى الدستور السوري لعام ١٩٥٠ باعطاء السلطة التشريعية حق انتخاب اعضاء المحكمة العليا المادة / ١١٦ / بينما نصت بعض الدساتير الاخرى على تشكيل هذه المحاكم امامن اعضاء مجلس - النواب فقط . او من هؤلاء ومن بعض القضاة من المراتب العالية . وعلى كل الاحوال وكيفما كان تشكيل المحكمة العليا فان هذه المحكمة لا تحاكم رئيس الجمهورية او الوزراء الا بعد اتهامهم من قبل مجلس النواب اكثرية اشترطها الدستور المادة / ٨٦ / من الدستور السوري لعام ١٩٥٠ .

هذا واذا كانت السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية . فان هذا الاستقلال لا يمنع من قيام التعاون بين السلطتين ويتجلى هذا التعاون بان السلطة التشريعية هي التي تصدر القوانين التي تقوم السلطة القضائية بتطبيقها في معرض الحوادث المعروضة عليها واخيرا فان موقف السلطة القضائية من السلطة التشريعية لا يختلف في شيء من الموقف السابق فكما ان السلطة التشريعية ممنوعة من التدخل في اعمال السلطة القضائية . فان هذه السلطة الاخيرة ممنوعة ايضا من التدخل في اعمال السلطة التشريعية فهي لا تستطيع اصدار القوانين ومن التشريعات كما انها لا تستطيع النظر في دستورية القوانين كما هو الحال في النظام الرئيسي وانما تنظر بذلك هيئات خاصة جعلها الدستور السوري لعام ١٩٥٠ المحكمة العليا المادة / ١٢٢ / منه

<u>ب - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية :</u>

وكما هو الامر بالنسبة للسلطة التشريعية فان ليس للسلطة التنفيذية حق التدخل باعمال السلطة التشريعية وليس هنالك استثناء لهذا المبدأ . وقد نصت المادة الرابعة من اصول قانون المحاكمات الحقوقية

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

تطبيقا لهذا المبدأ على مايلي :

ان الاحكام والقرارات التي تصدر بحق الدعاوى الحقوقية من المجالس والدوائر المأمورة بالامور المسلكية ومن اللجان التي لم تشكل بصورة المحاكم هي غير معتبرة . وكذلك فانه ليس للسلطة القضائية حق التدخل باعمال السلطة التنفيذية ايضا الا ان استقلال هاتين السلطتين لايمنع من تعاونهما بحد ذاته اذ انه ليس للقاضي جنود واعوان يقومون بتنفيذ القرارات التي يصدرها وانما تتولى ذلك السلطة التنفيذية بواسطة القوى العامة التي تأتمر بامرها .

جـ — تعادل السلطتين التشريعية والتنفيذية وتعاونهما :

رأينا ان النظام النيابي هو تطبيق معتدل لنظرية " تفريق السلطات " التي انتصر لها مونتسكيو ودافع عنها بحرارة وبالغ في تأليهها وهذه النظرية بحد ذاتها البرهان الواقعي على تعادل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية اذ انها وضعت حدا لافتئات كل منهما على الاخرى واعطت كل منهما استقلالها عن الثانية باعتبارها تقوم بوظائف مختلفة تمام الاختلاف عن وظائف السلطة الاخرى .

الا ان النظام النيابي وان كان تطبيقا لنظرية تفريق السلطات فهو ايضا يتمشى مع روح التعاون المفروض وجودها في هذا النظام ، حتى تستطيع الدولة بسلطاتها جميعها القيام بوظائفها على خير وجه . ولقد شبه هوريو السلطتين التشريعية والتنفيذية في معرض تعاونهما " برجلين يسيران معا احدهما يرى قبل ان يرى الآخر " . ولعل هذا التعادل والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يمكن تلخيصه في النقاط الآتية :

١ — للوزارة حق دخول البرلمان والتكلم فيه .

٢ — يؤخذ الوزراء في النظام النيابي من اعضاء البرلمان ويمكن الجمع بين الوزارة والنيابة .

٣ — للحكومة حق اقتراح القوانين ومناقشة مشاريعها والمصادقة عليها .

٤ — للحكومة الحق بحل البرلمان .

٥ — للبرلمان حق مراقبة اعمال الحكومة بواسطة الاسئلة والاستجوابات والتحقيق والمسؤولية السياسية .

٦ — للبرلمان حق سحب الثقة من الحكومة .

****

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

النظـــــام الرئيـــــسي

١ — تعود في النظام الرئيسي الى الموقف الذى وقفه الدستور في الولايات المتحدة الامريكية من نظرية فصل السلطات التي جاء بها مونتسكيو في منتصف القرن الثامن عشر . ينص هذا الدستور على ان السلطة التنفيذية منفصلة تماما عن السلطة التشريعية ويمارسها شخص واحد هو رئيس الولايات المتحدة خلافا للنظام النيابي الذى هو قائم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؛ ويمكننا القول ان النظام الرئيسي يقوم على ركنين هامين هما :

١ — ممارسة السلطة التنفيذية بصورة فعلية من قبل رئيس الجمهورية .

٢ — شدة الفصل بين السلطات .

٢ — السلطة التنفيذية :

أ — الرئيـــــس : مر معنا في النظام النيابي ان السلطة التنفيذية تمارس من قبل الملك او رئيس الجمهورية بصورة اسمية بينما تكون الوزارة هي القائمة بممارسة هذه السلطة بصورة فعلية . والسبب في ذلك عدم مسؤولية رئيس الدولة اذ تنص القاعدة العامة ان المسؤولية تلازم السلطة فطالما ان الوزراء مسؤولون عن اعمالهم وعن اعمال رئيس الجمهورية وجب ان تلازمهم السلطة فلا يمكن ان تحمل المسؤولية لمن لا يعمل وعلى هذا يعمل الوزراء على ممارسة السلطة تحت طائلة المسؤولية التي يتعرضون لها في النظام النيابي .

ولكن في النظام الرئيسي تكون الحال على خلاف ذلك فرئيس الولايات المتحدة هو الذى يمارس السلطة التنفيذية بصورة فعلية اي انه في آن واحد رئيس للجمهورية ورئيس للوزارة ويتولى معا رئاســـة الدولة ورئاسة الحكومة . ويتم انتخابه لا من قبل الشعب مباشرة بل على درجتين : تنتخب كل دولة وفقا لدستورها الخاص عددا من المندوبين يعادل مجموع ممثليها في مجلس الشيوخ والنواب فيجتمع هؤلاء كل في عاصمة دولته وينتخبون رئيسا للولايات المتحدة . ولا يحق لاى شخص ان يشغل مركز رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة ما لم يكن من مواليد ومواطني الولايات المتحدة . وقبل ان يباشر الرئيس تنفيذ مهام منصبه عليه ان يؤدى القسم او التأكيد التالي :

" اقسم مخلصا (او مؤكدا) انني سأقوم باعباء منصب رئيس جمهورية الولايات المتحدة باخلاص وامانة وسأحول بكل [redacted] ما أوتيت من مقدرة ان احافظ واحمي وادافع عن دستور الولايات المتحدة . "

ورئيس الولايات المتحدة هو القائد العام لجيش واسطول الولايات المتحدة والقوات المسلحة للولايات المختلفة عندما يدعى الى خدمة الولايات المتحدة الفعلية . ويتولى رئيس الولايات المتحدة المفاوضات السياسية التي تجرى في الدول الاخرى من قبل رؤساء الوزارات . فالرئيس ولسون هو الذى رأس وفد الولايات المتحدة الامريكية في مؤتمر فرساى عام ١٩١٩ حين ترأس الوفد الانكليزي اللويد جورج والوفد الفرنسي كليمنصو . وفي الحرب الاخيرة على ان الرئيس روزفلت حضر بالذات المؤتمرات الدولية الكبرى

هذا عدا عن ان رئيس الولايات المتحدة هو الذى يوجه سياسة الدولة ويطبعها بطابعه الشخصي وان يكن في الاصل مكلفا بتنفيذ سياسة الحزب الذى فاز باسمه في الانتخابات .

ب ــ الوزراء : يعاون رئيس الولايات المتحدة في اعماله وزراء لهم لقب (سكرتير الدولة) وهم موظفوا تنفيذ لديه ليس لهم كيان مستقل وقد نصت المادة الخامسة من الدستور الامريكي على مايلي :

(ما من موظف تحت سلطة الولايات المتحدة يمكنه ان يكون عضوا في احد المجلسين مادام موظفا) وهم يقصدون بكلمة موظف الوزراء وغيرهم من الموظفين العاديين . وعلى هذا تختلف صفة الوزراء في النظام الرئيسي عنه في النظام النيابي ففي النظام النيابي يمثل الوزراء الحزب الذى ينتمون اليه فميزتهم الاولى انهم يتحلون بصفة سياسية خلافا للوزراء في النظام الامريكي الذين يتمتعون بالدرجة الاولى بصفة ادارية فهم مساعدو الرئيس ومنفذون لفكرته وتوجيهه واهم القواعد التي تميز الوزراء في النظام الرئيسي هي كما يلي :

أ ــ يجرى تعيينهم من قبل رئيس الولايات المتحدة رغم اشتراط الدستور موافقة مجلس الشيوخ الذى الامريكي على تعيين كبار موظفي الاتحاد . ويعين الرئيس وزراءه كيفما شاء فليسوا الا معاونوه وليس لهم ان يتبنوا سياسة خاصة غير التي يمليها عليهم . وليس هنالك مجلس وزراء طالما ان الرأى للرئيس فقط ولكن له طبعا ان يجمعهم ليستشيرهم اذا شاء ثم يأخذ برأيهم او يطرحه جانبا . وليس للوزراء ان يستوحوا توجيها سياسيا من المجالس التشريعية بل ليس لهم ان يحضروا جلساتها الا كبقية المستمعين .

ب ــ وكذلك يجرى عزل الوزراء من قبل رئيس الولايات المتحدة خلافا للقاعدة المطبقة في النظام النيابي وهي عدم تخويل رئيس الدولة حق اقالة الوزراء انما يسميهم ويقبل استقالتهم ولكنه لايقوى على اقالتهم وذلك ان مرسوم الاقالة الذى يرفض رئيس الوزراء توقيعه لايتمتع بأية قيمة دستورية لان الدستور لايستثني مثل هذا المرسوم من توقيع رئيس الوزراء او الوزير المختص . ففي مثل هذه الحالة يصعب ايجاد حل للقضية التي تصبح معضلة لدرجة تؤدى الى انقلاب في الحكم .

ج ــ اثناء ممارسة العمل يعتبر الوزراء كموظفين تابعين بالتسلسل لرئيس الولايات المتحدة مباشرة فكل واحد منهم يعرض عليه بصورة منفردة قضايا وزارته ليسترشد برأى الرئيس ويعمل بموجب هذا الرأى وهذه المسؤولية الفردية هي ابرز مايميز النظام الرئيسي . اما في النظام البرلماني فالمسؤولية الجماعية هي الاصل والوزير يستهدف لها سواء اشترك في العمل ام لا لانه يعتبر موافقا على رأى الاكثرية طالما انه لم ينسحب من الحكم وقد نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية والتسعين من الدستور السورى على مايلي : تتخذ قرارات مجلس الوزراء بالاكثرية ويعتبر الوزير المخالف قابلا بالقرار مالم يستقيل .

٢ ــ السلطة التشريعية في الولايات المتحدة الامريكية :

آ ــ تأليفها : ان كل السلطات التشريعية تخول بموجب المادة الاولى من الدستور الى مجلس الكونغرس الامريكي في الولايات المتحدة ويتألف الكونغرس من مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

ويتألف مجلس النواب من (٤٣٥) عضوا وهم ينتخبون من قبل سكان الولاية المذكورة لمدة سنتين بالنسبة لعدد السكان على ان يجرى تمثيل كل دولة داخلة في الاتحاد حتما بممثل واحد على الاقل . ويشترط في النائب ان يكون قد اتم الخامسة والعشرين من عمره ومضى عليه سبع سنوات وهو يتمتع بحقوق المواطنين في الولايات المتحدة وكان من سكان الولاية التي انتخب ممثلا عنها . وعلى مجلس النواب ان يختار رئيسه وغيره من الموظفين . ويتألف مجلس الشيوخ حاليا من (٩٦) عضوا اى ان كل دولة داخلة في الاتحاد يمثلها في هذا المجلس عضوان لمدة ستة سنوات في التجديد الثلثي وذلك ان اعضاء هذا المجلس يقسمون الى ثلاث طبقات متساوية لقدر المستطاع . واما القاعدة فاعضاء مجلس الشيوخ من الطبقة الاولى تخلو بعد مرور سنتين والطبقة الثانية بعد مرور اربع سنوات والطبقة الثالثة بعد مرور ست سنوات ليصبح بالامكان اعادة انتخاب ثلث اعضاء المجلس بعد كل سنتين . ويشترط في عضو مجلس الشيوخ ان يكون قد اتم الثلاثين من عمره وان يكون امريكيا منذ تسع سنوات على الاقل ويرأس مجلس الشيوخ نائب رئيس الولايات المتحدة الامريكية وفي حال غيابه يعين هذا الرئيس من يقوم مقامه من اعضاء المجلس .

ولمجلس الشيوخ مطلق الصلاحية في سماع جميع القضايا التي ترفع اليه وعندما يعقد جلساته بهذه الصفة يكون اعضاؤه قد ادوا القسم او التأكيد ولا يحق لهذا المجلس ادانة اى شخص بحسب الدستور الامريكي مالم تتم هذه الادانة بموافقة ثلثي الاعضاء الحاضرين . هذه بعض القواعد المتعلقة بمجلس النواب ومجلس الشيوخ غير ان مجلس الكونغرس الامريكي يستطيع في كل وقت اراده ان يسن قانونا يتضمن قواعد جديدة او تغيير الموجود منها .

ويجتمع مجلس الكونغرس مرة في كل سنة على الاقل ومثل هذا الاجتماع يجب ان يتم في اول يوم اثنين من شهر كانون الاول مالم يعين مجلس الكونغرس يوما غيره بواسطة سن قانون يتضمن ذلك التغيير .

ب — اللجان البرلمانية : يعهد امر تهيئة مشاريع القوانين ودراستها للجان برلمانية وهذه اللجان لها اهمية كبرى في امريكا لأنها تقوم بوظيفة الحكومة في النظام النيابي بوضع مشاريع القوانين التي تعرض على البرلمان . ويوجد في مجلس الشيوخ ٣٣ لجنة دائمة وفي مجلس النواب (٤٧) لجنة دائمة يضاف اليها لجان خاصة ولجان تحقيقية ينتخبها كل من المجلسين عند الاقتضاء كما ينتخب اعضاء اللجان الدائمة بالتصويت من قبل الاعضاء . واللجان البرلمانية الامريكية من حيث ان اختصاصها البرلماني الزامي ومن حيث انها مختصة اى ان كل لجنة لها اختصاصا معينا وبهذا تختلف من اللجان البرلمانية الانكليزية .

ج — اختصاص البرلمان : يحتكر البرلمان جميع الاعمال التشريعية التي يقوم بتهيئتها والتصويت عليها وكذا الامور المالية واحداث المحاكم القضائية ويحق للبرلمان ان يقترح تعديل الدستور الامريكي على ان يجرى الاقتراح بموافقة ثلثي اعضاء كل من المجلسين او بناء على طلب ثلثي المجالس التشريعية في الولايات الداخلة في الاتحاد . وعندئذ يدعو الكونغرس اما لتأليف هيئة دستورية او انه يعرض التعديل على المجالس التشريعية في مختلف الولايات وفي كلتا الحالتين يجب ان يقرر التعديل باكثرية الثلاثة ارباع اصوات اعضاء الهيئة الدستورية او ثلاثة ارباع المجالس التشريعية في الولايات . ويتمتع الكونغرس بصلاحيات واسعة تخوله فرض وجمع الضرائب والرسوم والعائدات والمكوس ودفع الديون وتهيئة وسائل الدفاع المشترك والصرف

على المصلحة العامة في الولايات المتحدة ولكن يجب ان تكون جميع الضرائب غير المباشرة والرسوم والمكوس موحدة في جميع الولايات المتحدة ويحق لهذا المجلس ايضا كما ورد في الدستور الامريكي .

١ ـ استدانة الاموال على مسؤولية الولايات المتحدة .

٢ ـ تنظيم التجارة مع الامم الاجنبية وبين الولايات المتحدة ومع القبائل الهندية .

٣ ـ وضع قاعدة موحدة للتجنس .

٤ ـ صك النقود وتنظيم قيمتها وقيم العملة الاجنبية وتثبيت معيار الاوزان والمكاييل .

٥ ـ سن قوانين لمعاقبة تزييف النقود والسندات والعملة المستعملة في الولايات المتحدة .

٦ ـ تأسيس مكاتب للبريد وطرق بريدية .

٧ ـ تشجيع حركة تقدم العلوم والفنون عن طريق ضمان حقوق التأليف والاختراع للمؤلفين والمخترعين الى مدة محدودة .

٨ ـ تأسيس محاكم ادنى مرتبة من المحكمة العليا .

٩ ـ تحديد ومعاقبة اعمال القرصنة والاجرام التي ترتكب في عرض البحار والمخالفات ضد قوانين الامم .

١٠ ـ اعلان الحرب ومنح كتب تخويل حاملها حق مهاجمة سفن الدول الاخرى واخذها كغنائم ووضع قواعد تتعلق بالغنائم البرية والبحرية .

١١ ـ حشد واعداد الجيوش ولكن تخصيص الاموال لهذا الغرض لا يجوز ان يطول لمدة اكثر من سنتين .

١٢ ـ تأسيس اسطول والصرف عليه .

١٣ ـ وضع قواعد تسير بموجبها المحكمة وانظمة للقوات البرية والبحرية .

١٤ ـ وضع قوانين تستدعي القوى المسلحة لتنفيذ قوانين الاتحاد وقمع الثورات ورد الغزوات .

١٥ ـ وضع قوانين تتعلق بتنظيم وتسليح واخضاع القوى المسلحة الاهلية للنظام وحكم ذلك القسم منها .

١٦ ـ ممارسة حق التشريع دون غيره .

١٧ ـ سن جميع القوانين التي يظهر انها ضرورية وملائمة لوضع السلطات التي ذكرت سابقا موضع التنفيذ وجميع السلطات الاخرى التي تمنح بموجب هذا الدستور الى حكومة الولايات المتحدة او الى اي دائرة او موظف فيها .

ولمجلس الشيوخ بعض اختصاصات لا يشترك في ممارستها مجلس النواب . فمجلس الشيوخ هو الذي يصدق معاهدات رئيس الولايات المتحدة كما انه هو وحده ينفرد بتصديق المعاهدات وذلك باكثرية ثلثي عدد اعضائه .

——————————

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

شدة الفصل بين السلطات :

هذه الصفة هي اهم مايميز النظام الرئيسي . ويبدو في النقاط الاربعة التالية :

أ — استقلال السلطة القضائية : تتمتع السلطة القضائية في النظام الرئيسي باستقلال تام ليشمون موظفوها عن طريق الانتخاب الشعبي او من قبل الرئيس بعد موافقة مجلس الشيوخ على عكس النظام النيابي حيث يجري تعيين القضاة من قبل السلطة التنفيذية ولذلك امكن للسلطة القضائية في امريكا ان يكون لها اختصاصا لا تعرفه السلطة القضائية في البلاد التي تعمل بالنظام البرلماني . فالمحكمة العليا الامريكية وسائر المحاكم في الولايات المتحدة الامريكية يحق لها البحث في دستورية القوانين . وتستمد المحاكم الامريكية هذه السلطة من النصين التاليين الواردين في الدستور وهما :

١ — ان السلطة القضائية الاتحادية تشمل كل خصومة يمكن ان تنشأ من تطبيق هذا الدستور او قوانين الولايات المتحدة .

٢ — والنص الثاني يقول : (ان قانون البلاد الاعلى يتألف من دستور الولايات المتحدة وقوانينها وفقا لهذا الدستور .)

وفي الواقع لم تظهر هذه الصلاحية في امريكا الا بعد تشكيل المحكمة الاتحادية العليا للولايات المتحدة ويرى العلماء الامريكيين ان السلطة القضائية عندما تقوم بتفحص دستورية القوانين انما تقوم بوظيفتها الاصلية الا وهي تطبيق القوانين ولكي تتمكن من هذا التطبيق وجب ان يكون لهذه القوانين وجود . ولا يكون لهذه القوانين اذا كانت احكامها مخالفة لاحكام الدستور التي هي اهم واعلى منها تسلسليا . وقد وجه بعض العلماء انتقادا لاذعا للاسلوب الامريكي مدعين بانه يخل بالتوازن الواجب وجوده بين السلطات فيجعل السلطة التشريعية تحت رقابة السلطة القضائية ويترك مجالا للاشخاص في الشؤون السياسية . ويجيب العلماء الامريكيين على هذا الاعتراض بقولهم ان القاضي الامريكي عندما يدعى لتطبيق القانون يكون ازاء امام احكام قانون عادي واحكام الدستور فعندما يرى ان احكام هذا القانون يتعارض مع احكام الدستور يفضل تطبيق احكام الدستور وهذا يقوم بواجب من البديهي ان لا يعاقبه به احد وعندما تقرر المحكمة العليا عدم دستورية القانون يصبح لاغيا وما ذلك الا نتيجة مباشرة لشدة الفصل بين السلطات .

ب — استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية : ويتجلى هذا الاستقلال بالمظاهر الآتية :

١ — لا تملك الحكومة حق دعوة البرلمان للانعقاد في الدورات العادية .

٢ — لا يحق للحكومة حل اي من المجلسين .

٣ — لا يحق للحكومة اقتراح القوانين وانما يحق لرئيس الولايات المتحدة فقط ان يوصي الكونغرس بامر من الامور الهامة عن طريق رسالة خاصة .

٤ — تنفرد السلطة التشريعية في عمل الميزانية ولكن يحق لسكرتير المالية ان يبين حاجات الحكومة في خطاب يرسله للبرلمان كل عام .

٥ — ليس للوزراء الامريكيين حق حضور جلسات البرلمان بوصفهم موظفين ولا ان يتكلموا فيه على النحو المقرر في النظام البرلماني وذلك لان النظام البرلماني مؤسس على التعاون الدائم بين السلطتين

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

التشريعية والتنفيذية وقد نصت التقاليد الدستورية الفرنسية على ذلك من اثنين :

أ — للوزير حق الاولوية على بقية اعضاء البرلمان الذين يطلبون الكلام .

ب — لا يجوز فتح باب المناقشة في احد المجلسين الا بحضور احد الوزراء على الاقل ولذلك فلا تعقد جلسة في حال غياب الحكومة بسبب ازمة وزارية .

ج — استقلال السلطة التنفيذية عن السلطة التشريعية . ويبدو هذا الاستقلال على النحو التالي :

١ — الوزراء غير مسؤولين امام البرلمان سياسيا ولكنهم مسؤولون امام رئيس الولايات المتحدة .

٢ — لا يجمع الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان خلافا لما يقتضيه النظام النيابي وذلك لانهم في النظام الرئيسي عبارة عن موظفين .

د — التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : ان استقلال السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما في الولايات المتحدة الامريكية ليس تاما بل هناك مجال للتعاون بينهما . لا شك ان مثل هذا التعاون موجود وعوامله هيئا لشيئا بالتوسع . وهناك امور عملية نص عليها الدستور الامريكي نفسه وامورا عملية نص بها العرف الدستوري .

اولا : مظاهر التعاون الدستورية : ان مظاهر التعاون التي نص عليها الدستور الامريكي هي كما يلي :

أ — يحق للرئيس توجيه رسائل للكونغرس يضمنها امورا توجيهية كما ان لوزرائه حق الاتصال بهذا المجلس خطيا .

ب — لا يصبح القانون نافذا الا بعد اقترانه بتوقيع رئيس الولايات المتحدة الذي له حق ممارسة اعتراض توقيفي بشأنه . فله ان يعترض على اي قانون خلال عشرة ايام من موافقة البرلمان عليه وعندئذ يعاد للبرلمان ولا يصبح نهائيا الا بموافقة اكثرية ثلثي الاعضاء في كل من المجلسين . ولما كان النظام الرئيسي لا يخول السلطة التنفيذية حق مناقشة القوانين في البرلمان لذلك نرى انه كثيرا ما يضطر الرؤساء للجوء الى ممارسة حق الاعتراض حتى ان الامريكيين يطلقون على هذا الحق اسم الرئيس (فيتو)

ج — يشترك مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية في بعض الامور ولا سيما ما هو عائد للسياسة الخارجية من تعيين سفراء ووزراء مفوضين . كما انه يشترط موافقته على المعاهدات التي يعقدها الرئيس . وقد رفض مجلس الشيوخ الموافقة على معاهدة فرساي وعهد جمعية الامم كما انه في عام ١٩٢٦ رفض الموافقة على انضمام الولايات المتحدة الى محكمة العدل الدولية في لاهاي . اما اليوم فقد قضي على سياسة العزلة التي نادى بها مونرو واصبحت الولايات المتحدة مقرا للمؤتمرات كمنظمة الامم المتحدة وسواها .

ويشترك مجلس الشيوخ مع السلطة القضائية من حيث انه يتولى محاكمة الرئيس ونائبه وجميع موظفي الاتحاد ويضم الوزراء وذلك بعد ان يجري الاتهام من قبل مجلس النواب ويصدر مجلس الشيوخ كلمته على المتهم باغلبية ثلثي الاصوات ويقضي بعقوبة واحدة هي العزل من الوظيفة ولذلك فان استقالة المتهم كافية لوقف المحاكمة .

ثانيا — مظاهر التعاون العرفية :

اما مظاهر التعاون التي نص بها العرف الدستوري فيمكن ايجازها بما يلي :

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

أ — اشتراك البرلمان مع الحكومة بنفسها بتهيئة مشروع الموازنة كما هو جار في النظام النيابي .
ب — حق تقديم مشاريع القوانين . ج — حق سن الانظمة الادارية المعترف به للسلطة التنفيذية

وقد جرى العرف الدستوري ايضا على ان يتصل الوزراء باللجان البرلمانية وهذه اللجان على اختلاف انواعها تؤثر تأثيرا تاما في توجيه البرلمان حتى انه كثيرا ما يصبح البرلمان اميا شكليا للمشاريع بعد اقرارها . وهذا الاتصال ضروري لابد منها حتى تضمن الحكومة الموافقة على الاعتمادات التي تلتمسها والوزراء مقابل ذلك يراعون رغبات هذه اللجان ليقرون بذلك نوعا من الرقابة البرلمانية التي وصلت في بعض الاحيان الى طلب اقالة وزير من منصبه .

ثالثا — التطبيقات العملية للتعاون بين السلطتين .

ان النظام الرئيسي الذي اخذت به الولايات المتحدة قد اخذت به جمهوريات امريكا اللاتينية مع بعض التعديلات الاساسية التي اخرجته في بعض الاحيان عن نقاوته الاصلية فاصبح لدى هذه الدول نظام مختلط من الرئيسي والنيابي .

ففي جمهوريات الارجنتين وشيلي وكولومبيا وباراكواي يحق للوزير حضور جلسات البرلمان ولكنهم غير مسؤولين سياسيا امامه .

ودستور البرازيل الاخير الصادر في عام ١٩٣٤ اعطى لمجلس النواب الحق في دعوة الوزراء امامه للاستفهام منهم عن الشؤون المتعلقة بوزارتهم وقرر ان امتناع الوزير عن الحضور يستوجب محاكمته .

وفي جمهوريتي بيرو وخط الاستواء الوزراء مسؤولون سياسيا امام البرلمان اي ان الاصول المتبعة بهاتين الجمهوريتين عبارة عن مزيج غريب بين النظام النيابي والنظام الرئيسي .

وفي الارجنتين نص الدستور على ان الارجنتين جمهورية نيابية اتحادية تؤيد الدين الكاثوليكي مع احترام بقية الاديان . غير ان الدستور الارجنتيني اعطى صلاحيات واسعة شبيهة بصلاحيات رئيس الولايات المتحدة الامريكية ويبدو النظام الرئيسي هنا في النقاط التالية .

أ — حق الفيتو المطلق لرئيس الامة الارجنتينية .
ب — مسؤولية الوزراء امام الرئيس لا امام البرلمان .
ج — عدم جواز انتقاء الوزراء من اعضاء البرلمان حتى اذا انتخب احدهم لعضوية البرلمان وقبل بها وجب ان يستقيل من الوزارة .

وهكذا نرى ان الامثلة السابقة ان النظام النيابي يغزو النظام الرئيسي وان النظام الانفصالي الصرف لا وجود له في الواقع وان جميع الدول الامريكية قد عدلت من احكامه آخذة ببعض قواعد النظام النيابي . وقد انتقد ايسمن اخذ دول امريكا اللاتينية بمبدأ النظام الرئيسي وقال ان تاريخ البلاد والعناصر التي يتألف منها شعبها وغير ذلك من الاعتبارات يجب ان تؤدي الى اقرار النظام البرلماني في هذه الدول . وقد جربت جمهورية شيلي النظام النيابي من سنة ١٨٩١ حتى سنة ١٩٢٤ ولكن هذه التجربة باءت بالفشل وقامت ثورة في هذه البلاد اضطرت بعدها بالعودة الى النظام الرئيسي وقال رئيس جمهوريتها : (ان النظام النيابي لا يصلح لشعوب امريكا اللاتينية) .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

٦ ـ المفاضلة بين النظامين البرلماني والرئيسي .

ان الحكم كأي عمل من الاعمال يحتاج الى استعداد طويل ومران وتجربة ولا سيما ان مشاكله في العصر الحديث تزداد تعقيدا يوما عن يوم ومشروعية الحكم ليست الهية متوقفة يمكن اثباتها بالطرق العلمية الاكيدة ذلك ان السلطة اوجدتها الضرورات الناشئة عن معيشة الانسان في حالة الاجتماع ومن البديهي ان تحدد اشكالها وشروطها ضرورات من نفس النوع اي حالة المجتمع في وقت ما . وبهذا الاعتبار ليس النظام حسن او قبيح في ذاته ولا بالاشخاص القائمين على تنفيذها بل بقابلية الشعب ودرجة استعداده له وبين الضروري ايجاد انسجام بين الحكومة والشعب اذ الشعب يظل مصدر كل سلطة وكل فرد من افراد الوطن يعتبر مسؤولا عن المحافظة على استقلال البلاد والدفاع عن حقوقها بما اوتي من امكانيات وما اختص به من ميزات .

فالحكم هو ادارة الحكومة ويباشره الشعب ولا فائدة من ايجاد قوانين راقية اذا لم تكن موافقة لمستوى الامة . وانه من العسير ان نفرض على قوم انظمة لا تتفق وعاداتهم او تتعارض مع حاجتهم ولكن ان تطور الامم وتقدمها مما اللذان يفرضان هذه الامور اكثر من ان تفرضها النصوص التشريعية وقديما قال : ارسطوطاليس :

(ان حسن الحكومة وقيمتها امران اضافيان فالحكومة الحقيقية ليست هي الجمهورية ولا الملكية ارستقراطية ام ديمقراطية وانما هي الحكومة الملائمة للشعب) وهذا ما يقوله رجال القانون في هذا العصر .

وقد ذكرنا سابقا ان جوهر النظام النيابي كان في توازن السلطات التي تؤمن تامة المسؤولين السياسي فاذا لم يستطع هذا النظام تأمين التوازن المذكور فقد معناه وقيمته الاصلية . ولما كان الفن السياسي لا يشبه الفنون الطبيعية بمعنى ان نفس العلل لا تؤدي الى نفس النتائج فان تطبيق النظام النيابي لم يأت دائما في كل مكان بالنتائج المرجوة كما كان الامر في امريكا . والنتائج كانت في كثير من البلاد عبارة عن طغيان القوة التنفيذية على السلطة التشريعية بدلا من التوازن بينهما . وكذلك تعطيل العمل السيا في البلاد التي لا تتمتع فيه الوزارة بالاستقرار والهدوء في البلاد النيابية . ذلك ان الوزارة مصدر السلطة وموضع الامر والنهي وهي التي تسير دفة الحكم في البلاد وهي عبارة عن مركز الجملة العصبية من جهاز الدولة وبالنسبة لهذه المساوئ التي يتصف بها النظام النيابي نرى على العكس لا تتكرر في النظام الرئيسي من حيث انه يعطي للحكومة ثباتا واستقرارا فلا تكون عرضة للتبدل بصورة مستمرة ولا سيما انه تكون ثابتة . ولكن لهذا الاسلوب ايضا مساوئه ذلك لان عدم التعاون بين السلطتين قد يؤدي احيانا الى خلاف يستفحل امره فلا يحل الا عن طريق استعمال القوة . وتاريخ دستور السنة الثالثة في فرنسا مملوء بالانقلابات الفجائية التي انتهت بوصول بونابرت الى دفة الحكم . اما في الولايات المتحدة الامريكية فان هذا الاسلوب ناجح ولكن نجاحه ناتج عن تعديل طرأ على اسسه وهو ان البرلمان يمارس رقابة فعالة على الوزراء بواسطة لجانه الدائمة .

وهكذا فالحقيقة كما يقول الدكتور فؤاد شباط في محاضراته ليست مسألة نظم فحسب بل مسألة تربية

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

سياسية وميل لمراعاة الاحكام الدستورية القانونية ويظهر ان بعض الشعوب تمتاز عن غيرها بمراعاتها هذه الاحكام والتمسك بها فلقد قال بوليفار محرر اميركا الجنوبية نفسه في القرن الماضي :

((ان اميركا الجنوبية لايمكن حكمها)) .

تمت

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit

المصادر

١ - الدستور السوري لعام ١٩٣٠ .

٢ - الدستور السوري لعام ١٩٥٠ .

٣ - الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦ .

٤ - الدستور اللبناني .

٥ - الدستور المصري السابق .

٦ - الدستور العراقي .

٧ - الحقوق الاساسية ، تأليف الدكتور فؤاد شباط .

٨ - محاضرات الدكتور فؤاد شباط في النظام النيابي .

٩ - الحقوق الدستورية ، تأليف الدكتور عدنان الاتاسي .

١٠ - بريطانيا والشعب البريطاني . تأليف ارنست باركر .

١١ - مناقشات مشروع الدستور السوري لعام ١٩٥٠ للدكتور رشيد الدقر .

١٢ - دستور الولايات المتحدة الامريكية .

All Rights Reserved - Library of University of Jordan - Center of Thesis Deposit